

Kuidas vähendada rändekriisi ja luua rahvusvahelisi seaduseid

24. oktoober 2017

Jill Goldenziel

<https://blog.harvardlawreview.org/how-to-help-the-migration-crisis-and-make-international-law/>



Ülemaailmne rändekriis on muutunud poliitiliseks kriisiks. Samal ajal kui migrandid jätkavad ohtlikku teekonda [üle Vahemere](#), on Euroopa Liidu poliitikud pühendunud kindlalt uute ja ühtsete rändemääruste loomisele. Vahepeal on aga üle Euroopa kogunud võimu parempoolsed parteid, kes kasutavad ära immigratsioonivastaseid tagasilööke. Läbi ajaloo maailma suurima põgenike ümberasumisriigina on Ameerika Ühendriigid vähendanud ümberasustamiskvoote ja kehtestanud [pagulaste vastuvõtu keelde ning isegi reisikeelde](#) maailma kõige sõjast laastatumatest riikidest.

Selle taustal on ÜRO jätkuvalt pühendunud kahe ülemaailmse kokkuleppe loomisele, et aidata migrante ja põgenikke. Väljapakutud [ÜRO globaalne ränderaamistik](#) (inglisekeelne lühend GCM) ja [ÜRO globaalne pagulasraamistik](#) said alguse 2016. aasta septembris peetud pagulasi ja migrante käsitleval ÜRO tippkohtumisel. Tippkohtumisel võttis ÜRO Peaassamblee vastu [rännet ja pagulasi käsitleva New Yorgi deklaratsiooni](#), mis pani aluse mõlema kokkuleppe 2018. aastaks valmimise protsessile. [Minu teadustööde tõttu, mis käsitlevad pagulasi ja rännet](#), on mul olnud au külastada ÜRO-d kuus korda, et töötada tippkohtumise jaoks tulemusi käsitlevate dokumentide kallal ning osaleda GCM-i loomise protsessis. Vaatamata ülemaailmsele vaenulikule poliitilisele õhkkonnale, milles kokkuleppeid arendatakse, ei ole need määratud läbikukkumisele. Et globaalsed raamistikud oleksid edukad ja juurduksid tulevikus rahvusvaheliste seadustena, on oluline tekitada poliitilist tahet.

Et mõista, kuidas globaalseid raamistikke toimima panna, tuleb esiteks aru saada, miks need vajalikud on. Globaalsete raamistike loomine tugevdab olulist õiguslikku erinevust põgenike ja migrantide vahel ning toob esile rahvusvahelise õiguse olulise puudujäägi. [1951. aasta pagulasseisundi konventsioonis](#) defineeritakse mõistet pagulane järgmiselt: pagulane on inimene, kes rassi, usu, rahvuse, sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste pärast tagakiusamist kartes ületab rahvusvahelise piiri. [Nagu ma olen varem kirjeldanud](#), oli see definitsioon mõeldud kaitsma vaid väga väikest hulka inimesi. Nii nagu teisedki rahvusvahelise inimõigusi käsitleva õiguse alusdokumendid, sündis ka 1951. aasta konventsioon teise maailmasõja tuhost, et hoida tulevikus ära natside toime pandud jõledusi. Selle tahtlik eesmärk oli kaitsta inimrühmi, keda natsid olid tapnud. [Mistahes nädalal](#) tuleb meil vaid lugeda uudiste pealkirju, et näha, et 1951. aasta konventsiooni viie kategooria põhjal on tagakiusamine sama ohjeldamatu kui varemgi. Globaalne pühendumine vähemuste õiguste kaitsmisele [on praegu sama oluline kui päeval, mil 1951. aasta konventsioon sõlmiti](#).

193 ÜRO liikmesriigist on 1951. aasta konventsiooniga ühinenud 145 ning konventsioon on kaitsnud miljoneid inimesi. Siiski ei kaitse see suuremat osa maailma ümberasustatud isikutest. ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti järgi loeti 2016. aastal 65,6 miljonist „[sunniviisiliselt ümberasustatud isikutest](#)“ pagulasteks ainult 22,5 miljonit. Ülejäänud 43,1 miljonit inimest ei saa rahvusvaheline õigus kuigipalju kaitsta. Suurema osa rahvusvaheliste inimõigusi käsitlevate lepingute järgi peavad riigid kaitsma vaid enda kodanike õiguseid, mitte välismaalaste omasid. [Piinamise vastane konventsioon](#) kaitseb kõiki inimesi tagasisaatmise eest kohta, kus neid piinatakse või koheldakse ebainimlikult, kuid suurem osa riike nõuavad, et konventsiooni alusel kaitset otsiv inimene ka seda tõestaks. [Rändtööliste konventsioon](#) puudutab ainult tööliste, kes on sõlminud välismaal tööandjatega lepingud, ning sellega on ühinenud vaid 51 liiget. Terminit „migrant“ pole rahvusvahelises õiguses defineeritudki. Kuigi mõnede piirkondlike lepingute ja [ÜRO juhtpõhimõtete](#) eesmärk on aidata riigisiseseid põgenikke (inglisekeelne lühend IDP), ei eksisteeri ühtegi siduvat rahvusvahelist õigusraamistikku, mis neid kaitseks.

GCM-i eesmärk on jätkata sealt, kus 1951. aasta pagulasseisundi konventsioon lõppeb, hõlmates migrante, keda rahvusvaheline õigus praegu ei kaitse. GCM lähtub eeldusest, et riigid peavad ühiselt nii rahaliselt kui ka moraalselt migrantide eest vastutama, ükskõik kust nad pärit on ja

kuhu nad põgenevad. Dokumendis täpsustatakse riikide uusi kohustusi migrantide inimõiguste kaitsmiseks. Siiski ei ole GCM õiguslikult siduv dokument. Lepingute koostamine kestab aastaid – liiga kaua, et tegeleda suure rändeprobleemiga juba praegu, ning riigid sõlmivad õiguslikult siduvaid dokumente tihti vastumeelselt. Selle asemel on GCM-i eesmärk luua raamistik „turvalise, korrapärase ja seadusliku“ rände jaoks, mille riigid saaksid peaassambleel vähem ametlikult vastu võtta.

Kuidas saab ÜRO luua tõhusa lepingu ilma seaduste siduva jõuta? Oma artiklis „[Displaced: A Proposal for a New International Agreement to Protect Refugees, Migrants, and States](#)“ („Ümberasustatud: ettepanek uue rahvusvahelise kokkuleppe jaoks, et kaitsta pagulasi, migrante ja riike“) toon ma välja põhimõtted, mida riigid peavad eduka kokkuleppe sõlmimiseks arvesse võtma. Kõige olulisem on see, et GCM hõlmaks rahvusvahelise inimõigusi käsitleva õiguse Achilleuse kanda: jõustamise puudumist. Kuna GCM-il ei hakka olema isegi õiguslikku seisundit, jõustatakse seda peamiselt rahvusvaheliste ja siseriiklike poliitiliste protsesside, mitte kohtute kaudu. Riigid toetavad GCM-i vaid siis, kui see on julgeolekualaselt ja majanduslikult neile kasulik. Selliste riikide kodanikele peab kinnitama, et neile tuleb kasuks, kui riik peab GCM-i kohustustest kinni. Vaid sellisel juhul toetavad kodanikud ja valijad seaduseid või põhimõtteid, mis tagavad, et riik peab nendest kohustustest kinni.

Kuidas saavad GCM-i toetajad seda oma riikides poliitiliste protsesside kaudu toetada? Esiteks on väga oluline koguda rände kohta andmeid, et veenda valitsusi ja nende kodanikke selles, et GCM-ist kinni pidamine on nende huvides. Et vastata paljudele küsimustele rände mõju kohta riikides, on vaja usaldusväärseid andmeid. Näiteks on riigijuhtidel ja kodanikel vaja vastuseid küsimustele kuidas mõjutab ränne tööpuudust, eluasemehindu ja tervishoiusüsteemi, kuidas mõjutab ränne kuritegevust ja terrorismi, kuidas migrandid panustavad majanduskasvu ning kuidas saab migrantide lõimumist parandada. GCM-i protsess peab tegema kohustuslikuks täpsete andmete kogumise, et raamistik saaks põhineda riikide ja migrantide vajadusi tõendavatel asjaoludel.

Samuti on GCM-i täitmiseks väga oluline kodanikuühiskond. Sotsiaalteaduslikest uuringutest, näiteks Beth Simmons'i põhjapanevast raamatust „[Mobilizing for Human Rights](#)“ („Inimõiguste eest seismine“), selgub, et rahvusvahelise inimõigust käsitleva õiguse toimimiseks on oluline kodanikuühiskond. Rahvusvaheline inimõigust käsitlev õigus loob keskpunkti, mille ümber saavad koguneda kodanikuühiskonna rühmitused, et nõuda üksikisikute õiguste täitmist. GCM võib kodanikuühiskonna jaoks olla samasugune üleskutse. Kodanikud, migrandid, rahvusvahelised valitsusvälised organisatsioonid (INGO) ja valitsusvälised organisatsioonid (NGO) saavad veenda riike GCM-ist kinni pidama. Akadeemikud, juristid ja valitsusvälised organisatsioonid saavad harida migrante kohustuste alal, mida riigid nende suhtes täitma peavad, ning julgustada migrante ja teisi inimesi oma õiguste nimel töötama. Kui võimalik, saavad nad isegi aidata migrantidel kohtus oma õigusi kaitsta. Ning veelkord: kodanikuühiskond saab neid eesmärke paremini täita, kui sellel on käepärast täpsed faktid ja andmed, et tõestada riikidele ja kodanikele GCM-i kasulikkust. Selliste tegevuste kaudu saab kodanikuühiskond mobiliseerida isikuid oma riikidele survet avaldama, et need peaksid oma rahvusvahelistest kohustustest kinni. Kodanikuühiskonna kaasamisega GCM-i protsessi paneb ÜRO aluse edukale kokkuleppele. Natuke aega pärast pagulasi ja rändajaid käsitlevat ÜRO tippkohtumist ütlesid mõned ÜRO liikmesriigid, et nad ei poolda kodanikuühiskonna kaasamist GCM-i loomisesse. 2016. aasta detsembris pidas ÜRO nn „modaalsuskohtumise“, kus mina ja teised kodanikuühiskonna



esindajad rääkisid sellest, kuidas kodanikuühiskond saab GCM-i protsessi positiivselt panustada. Kohtumisest võttis osa enneolematult suur hulk liikmesriike (50), mis tõestab, et liikmesriigid on huvitatud kodanikuühiskonna kaasamisest. Lõpuks kaasati kodanikuühiskond protsessi ning see osaleb protsessis aktiivselt. Riigid ja teised huvirühmad, näiteks valitsusvälised organisatsioonid, rahvusvahelised valitsusvälised organisatsioonid, akadeemikud, pagulased, migrandid ja diasporaad peavad GCM-i teemal koosolekuid ja arutlusi, muutes arvamusi dokumendi kohta üksmeelsemaks ja andes sellele hoogu. GCM-i edukuse tagamiseks peab ÜRO jätkama kodanikuühiskonna kaasamist globaalsete raamistike protsessi nii enne kui ka pärast dokumendi vastuvõtmist.

Lõpuks peab rahvusvaheline üldsus suhtuma GCM-i kui protsessi algusesse, mitte omaette eesmärki. Ühegi globaalse raamistikuga ei saa vältida tulevase kriisilukordi. Meeleheitlikud inimesed põgenevad alati meeleheitlikest olukordadest. Rahvusvahelise üldsuse loodud lahendused nende aitamiseks ei pruugi uute konfliktide ja uudsete lahenduste tekkimisel enam kahekümne aasta pärast sobida – või isegi viie aasta pärast. GCM peab olema rakenduslikult paindlik, et see oleks asjakohane ning säilitaks oma põhilise migrantide kaitsmise eesmärgi. GCM peab tegema kohustuslikuks täpsete andmete kogumise ja uuendamise, et riikide kohustused oleksid tõenduspõhised. GCM-i pidevalt muutmine aitab samuti säilitada hoogu, mis ühendas algselt maailma eesmärgiga see luua. Kohustuslik uuendamine aitab vältida tegevusetust sunniviisilise ümberasustamise suhtes.

Globaalsed rände- ja pagulasraamistikud on olulised nii nende võime poolest täiustada inimõigusi ja rahvusvahelist julgeolekut kui ka luua pikema aja vältel rahvusvahelisi seaduseid. Globaalsed raamistikud esindavad uut tüüpi rahvusvahelisi kokkuleppeid. Need pole rahvusvahelised seadused. Siiski peavad riigid nende kohta läbirääkimisi ning kui peaassamblee need vastu võtab, on need enam kui ainult deklaratsioonid. Kui globaalsed raamistikud on edukad, kujundavad nad riikide käitumist, mis loob uued normid, mida juurutatakse lõpuks rahvusvaheliste seadustena.

„Töötavate“ globaalsete raamistikega on seega võimalik luua rahvusvahelise õigusloome jaoks uus mudel dunaamilise rahvusvahelise poliitilise protsessi kaudu. Lõpuks võib see arendada nii migrantide õigusi kui ka isejõustuva rahvusvahelise inimõigusi käsitleva õiguse loomist.

*Selles blogipostituses toodud seisukohad on professor Goldenzieli omad ega esinda Marine Corps University (mereväeülikooli) või mõne muu Ameerika Ühendriikide valitsusasutuse seisukohti. Ta võttis ÜRO kohtumistest osa ÜRO akadeemilise nõukogu (ACUNS) ja Ameerika rahvusvahelise õiguse ühingu (ASIL) kodanikuühiskonna esindajana. Nendes kohtumistes ja selles blogipostituses toodud seisukohad on tema enda omad ja ei esinda ilmtingimata nende organisatsioonide seisukohti.*

## **INIMÕIGUSED, RAHVUSVAHELINE ÕIGUS**